

**Pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama kaitannya dengan  
pasal 22 huruf a undang -undang nomor 32 tahun 2004 tentang  
pemerintahan daerah (studi di kota surakarta)**



**Penulisan Hukum  
(Skripsi)**

Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Syarat-syarat  
Guna Memperoleh Derajat Sarjana dalam Ilmu Hukum  
Pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret  
Surakarta

**Oleh :**

**Dwiyanto Budi Santoso**

**NIM. E 0003150**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA  
2007  
PERSETUJUAN**

Penulisan Hukum (skripsi) ini telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan Hukum (Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Dosen Pembimbing I

Mg. Sri Wiyarti, S.H., M.Hum

NIP. 130 543 195

Dosen Pembimbing II

Andri Astuti, S.H.

NIP. 131 570 159

**PENGESAHAN**

Penulisan Hukum (Skripsi) ini telah diterima dan dipertahankan oleh Dewan  
Penguji Penulisan Hukum (Skripsi) Fakultas Hukum  
Universitas Sebelas Maret Surakarta

Pada

Hari : Sabtu

Tanggal : 6 Oktober 2007

#### DEWAN PENGUJI

Ketua

(1).....( M. Adnan, S.H., M. Hum. )

Anggota

(2).....( Mg. Sri Wiyarti, S.H., M. Hum )

Anggota

(3).....( Andri Astuti, S.H. )

Mengetahui :

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Sebelas Maret Surakarta

(Moh. Jamin, S.H., M. Hum)

NIP. 130 570 154

**MOTTO**

*Segala amal itu tergantung niatnya dan setiap orang mendapatkan apa yang ia niatkan  
atasnya*

**(HR. Al-Ju'fi dan Al-Qusyairi An-Naisabuuri)**

*"Hai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan,  
menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak dan kaum  
kerabatmu. Jika ia kaya atau miskin, maka Allah lebih tahu kebaikannya. Maka janganlah  
kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu  
memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah  
Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan."*

**(QS. An – Nisa' : 135)**

*Mintalah fatwa kepada hatimu, kebaikan adalah apa-apa yang jiwamu tenang dengannya  
dan hatimu tentram dengannya, sedangkan dosa adalah apa-apa yang meragukan jiwamu dan  
ada rasa bimbang di dadamu, sekalipun orang-orang berfatwa kepadamu dan memberikan  
fatwa kepadamu*

**(HR. Imam Ahmad bin Hambal)**

*Hatiku adalah hati Raja, cita-citaku adalah cita-cita para nabi, keinginanku adalah  
keinginan para syuhada', hidupku sebebaskan burung merpati*

**(Sebuah Perenungan)**

*Sungguh sesudah hari ini akan datang hari-hari yang sulit, sebelum datang  
hari-hari yang sulit tersebut biasakanlah dirimu dengan sesuatu yang sulit  
Berpuasalah karena puasamu akan membantu dirimu kelak  
Hiduplah dengan sederhana  
sungguh kamu tidak akan merasakan kesempitan hidup*

**(Sebuah Perenungan)**

**PERSEMBAHAN**

Dengan segala keikhlasan dan kerendahan hati,

Karya sederhana ini kupersembahkan kepada :

1. Alloh SWT, *Rabb* Semesta alam
2. Rasululloh Muhammad SAW, pembawa risalah kebenaran sebagai penerang manusia dari kegelapan dunia menuju kebahagiaan dunia dan akhirat.
3. Ayah dan Ibuku (Kuncoro dan Suharni)
4. Kakak tercinta (Endang Sulistyowati)
5. Keluarga besar Mbah Wongso Suparno, Mbah Marjo Wiyono. (Mbah Kakung dan Mbah Putri (Alm), Mbah Marjo (Pak Tuwo), Mbah Inah (Mbok Tuwo) semoga Alloh memasukkannya ke dalam jannah, Om Jendro dan Bulik Haryani, Pakde Darmoyo, Pakde Darsono, Keluarga semua yang di Semarang, Pakde Wagino dan Bude War, Lik Tugimin dan Lik Harsimah, Om Bejo dan Lik Atun, Lik Wah beserta segenap anggota keluarga masing-masing)
6. Seluruh sahabat dan teman-temanku dari SMA dan di Fakultas Hukum yang selalu setia memikirkan dan menemani hidupku.
7. Seluruh Guru dan Dosen yang telah mencurahkan segala ilmunya kepadaku.
8. Seseorang yang kelak insya Alloh akan mendampingi aku baik di dunia maupun di kehidupan yang akan datang.
9. Seluruh insan yang masih memperjuangkan kebenaran hakiki walaupun nyawa sebagai taruhannya dan orang-orang yang saat ini selalu menjunjung nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

## **KATA PENGANTAR**

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Segala puji dan syukur bagi Alloh, Rabb semesta alam yang berada di tangan-Nya segala apa yang ada di alam semesta ini. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah kepada Baginda Rasulullah Muhammad SAW, pembawa risalah kebenaran yang mengeluarkan manusia dari kegelapan jahiliyah menuju cahaya dan kebahagiaan dunia akhirat.

Puji syukur alhamdulillah atas segala cinta kasih, izin dan pertolongan Alloh-lah akhirnya penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (Skripsi) ini, dengan judul :

“Pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama Kaitannya dengan Pasal 22 Huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi di Kota Surakarta)”

Tentunya dalam penyelesaian Penulisan Hukum ini penulis banyak mendapatkan masukan, bantuan dan dorongan dari berbagai pihak secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, pada kesempatan yang baik ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. M Syamsulhadi, Sp, KJ selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Bapak Moh. Jamin, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum UNS Surakarta.
3. Ibu Ambar Budi Sulistyowati, S.H., M.Hum selaku Pembimbing Akademik penulis yang telah memberikan bimbingan, motivasi dan arahan selama penulis belajar di Kampus FH UNS.
4. Ibu Mg. Sri Wiyarti, S.H.,M.Hum dan Ibu Andri Astuti, S.H selaku Pembimbing Skripsi yang telah memberikan segala ilmu dan dengan penuh kesabaran membimbing serta mengarahkan penulis dalam menyelesaikan Penulisan Hukum (Skripsi) ini dengan baik.
5. Seluruh Dosen FH UNS yang telah mencurahkan ilmunya pada penulis dengan penuh keikhlasan.
6. Ayah dan Ibuku (Kuncoro dan Suharni) tercinta.

7. Kakak tercinta (Endang Sulistyowati)...Jangan mengeluh terus...Semoga Alloh memberi kemudahan kepadamu.
8. Seluruh Keluarga besar Mbah Wongso Suparno, Mbah Marjo Wiyono. (Mbah Kakung dan Mbah Putri (Alm), Mbah Marjo (Pak Tuwo), Mbah Inah (Mbok Tuwo) semoga Alloh memasukkannya ke dalam jannah, Om Jendro dan Bulik Haryani, Pakde Darmoyo, Pakde Darsono, Keluarga semua yang di Semarang, Pakde Wagino dan Bude War, Lik Tugimin dan Lik Harsimah, Om Bejo dan Lik Atun, Lik Wah beserta segenap anggota keluarga masing-masing)
9. Bapak Zumaro, S Sos selaku Kepala Bagian Hubungan Antar Lembaga Kesbanglinmas Kota Surakarta dan Bapak Supatno yang telah banyak membantu dalam penelitian ini.
10. Bapak Ali Barokah S.Ag selaku Kepala Bagian Pena Mas Kantor Departemen Agama Surakarta dan Bapak Arifin yang telah membantu, baik memberikan data atau kemudahan yang lain.
11. Seluruh sahabat dan teman-temanku dari SMA (Fajar She-sur, Tarji, Umar Anjar Kempot, dan semua eks Sos 3).
12. Seluruh sahabat dan teman-temanku dari SMA (Fajar She-sur, Nanang, Gendro, Ipunk, Agus Budi, Kimpet, Iskak, Galuh dan semua eks 2B).
13. Seluruh Pemuda Masjid An-Nuur (Latief, Ranto, Hendrad, Hardi, Mas Dwi dan semua pejuang Alloh) sungguh kalian adalah penyemangat hidupku sehingga penelitian ini cepat selsesai.
14. Teman-teman seperjuangan dahulu di FOSMI FH UNS, staff Bidang Bendaraha, PU dan alumni FOSMI....Kalianlah yang membuat ana dapat lebih dekat kepada Alloh SWT.....Ma kasih kepada seluruh mantan staf PU(Yuni, Utari, Dodik, Yudo, Fendra , Irawan, Miladina dan yang tidak bisa ana sebutkan satu persatu).....Pak Juned, ma kasih atas bimbingannya dan segala bantuannya....Khalid jangan capek-capek nanti fertigonya kambuh lagi....Untuk Akhwat-akhwat Fosmi (Dayu, Ebta dan yang lain) afwan setiap kali rapat kita selalu beda pendapat semoga hal itu menjadikan Fosmi lebih hidup dan lebih baik serta Alloh menutupi kesalahan-kesalahan kita dan aib-aib kita di yaumul hisab nanti....Alumni Fosmi (Mas Dian, Mas Piyu, Mas

Handri, Mas Teguh dan yang lain).....seluruh anggota FOSMI hingga akhir zaman semoga kalian tetap menegakkan kalimat illah di Fakultas Hukum kita tercinta atau dimanapun kalian berada dan ayomi seluruh anggota kalian walaupun berbeda pemikiran atau latar belakang....Semoga Alloh meridhoi perjuangan kita. *Afwan* atas segala kekurangan.

15. Teman-teman UKM FH UNS, dinamika kampus yang telah kita ciptakan terus memotivasi diri kita untuk mengembangkan potensi diri, aktualisasi diri dan menempa kita untuk berbuat sesuatu yang bermanfaat, bukan hanya bagi diri kita tetapi juga bagi orang lain.
16. Ahmad dan Syaiful, ma kasih kalianlah yang membuat aku gigih belajar Al-Qur'an....Semoga Alloh mempertemukan kita di kehidupan yang akan datang nanti.
17. Teman-teman angkatan 03' (Rustam, Rahmat W, Fandi dan yang lain)
18. Semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu-persatu yang telah membantu penulis baik secara langsung maupun tidak langsung. Semoga Allah swt membalasnya dengan sesuatu yang lebih baik.

Dengan segala kerendahan hati, penulis menyadari bahwa masih banyak sekali kekurangan dari Penulisan Hukum ini dan masih jauh dari sempurna. Saran dan kritik yang membangun sangat kami harapkan demi perbaikan dan kemajuan penulis di masa yang akan datang. Semoga Penulisan Hukum (Skripsi) ini bermanfaat bagi semua pembaca yang budiman serta dapat memberikan andil bagi usaha menuju Indonesia yang lebih damai dari konflik-konflik yang ada.

*Wassalamu'alaikum Warohmatullohi Wabarokatuh*

Surakarta, Sepetember 2007

Penulis

## DAFTAR ISI



HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
ABSTRAK.....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Metode Penelitian.....	9
F. Sistematika Penulisan Hukum.....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>16</b>
A. Kerangka Teori .....	16
1. Tinjauan Umum tentang Tujuan dan Tugas Negara .....	16
2. Tinjauan Umum tentang Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian	
Rumah Ibadat.....	18
B. Kerangka Pemikiran .....	31
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>34</b>

A. Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama di Kota Surakarta.....	34
1. Dasar Hukum Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama di Kota Surakarta.....	34
2. Pembentukan FORKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama ) .....	36
3. Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta .....	37
a) Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta .....	37
b) Pembentukan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta .....	39
4. Pemahaman dan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.....	40
B. Faktor Penghambat Pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta.....	46
1. Aspek Yuridis .....	47
2. Aspek Sosiologis.....	50
3. Aspek Teknis.....	54
C. Upaya yang Dilakukan Pemerintah Kota Surakarta dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta sesuai dengan permasalahan yang ada.....	54
1. Upaya dari Aspek Yuridis .....	55
2. Upaya dari Aspek Sosiologis. ....	57
3. Upaya dari Aspek Teknis.....	59

#### BAB IV PENUTUP

A Kesimpulan .....	61
--------------------	----

B Saran.....	62
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

## **DAFTAR GAMBAR DAN TABEL**

Tabel 1.	Susunan Keanggotaan FKUB Kota Surakarta.....	38
Tabel 2.	Susunan Keanggotaan Dewan Penasehat FKUB Kota Surakarta.....	40
Gambar 1.	Tehnik Analisis Data.....	14
Gambar 2.	Kerangka Pemikiran.....	31

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	I	Surat Ijin Penelitian kepada Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) Kota Surakarta
Lampiran	II	Surat Ijin Penelitian kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kota Surakarta
Lampiran	III	Surat Rekomendasi Survey/Research No: 070/KESBANGLINMAS/17/VIII/07 dari Kesbanglinmas Kota Surakarta
Lampiran	IV	Surat Keterangan Sudah Melakukan Penelitian dari Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) Kota Surakarta
Lampiran	V	Surat Keterangan Sudah Melakukan Penelitian dari Kantor Departemen Agama Kota Surakarta
Lampiran	VI	Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat

## **ABSTRAK**

**DWIYANTO BUDI SANTOSO. E0003150, PELAKSANAAN PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA KAITANNYA DENGAN PASAL 22 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH (STUDI DI KOTA SURAKARTA).** Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. Penulisan Hukum (Skripsi). 2007.

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bahan dan data yang berhubungan dengan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama kaitannya dengan pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kota Surakarta, untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta, untuk mengetahui upaya yang dijalankan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif dan apabila dilihat dari jenisnya termasuk penelitian hukum empiris. Lokasi penelitian di Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Pemerintah Kota Surakarta dan Departemen Agama Kota Surakarta. Jenis data menggunakan data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan yaitu wawancara dan studi kepustakaan baik berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, dan sebagainya. Analisis data menggunakan analisis data kualitatif dengan model interaktif.

Berdasarkan penelitian ini diperoleh hasil bahwa kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama berpedoman pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku utamanya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Ada 3 langkah yang sudah dilaksanakan Pemerintah Kota Surakarta dalam usaha pemeliharaan kerukunan umat beragama meliputi Pembentukan FORKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) sebelum dikeluarkannya Peraturan Bersama 2006, Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Pemahaman serta Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Faktor penghambat dalam dalam proses pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta terdiri dari tiga aspek meliputi aspek yuridis, sosiologis dan teknis. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta sesuai dengan permasalahan yang ada dari aspek yuridis, sosiologis dan teknis.

Implikasi teoritis penelitian ini adalah adanya konsep kebijakan yang bersifat legalistik dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Adapun implikasi praktisnya adalah hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Surakarta dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama dengan seoptimal mungkin melibatkan partisipasi masyarakat dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaan dan menyatakan keberadaannya sebagai satu bangsa, sudah sangat jelas bahwa bangsa Indonesia adalah sebuah bangsa dengan masyarakat yang majemuk. Kemajemukan dan keberagaman

tidak saja terlihat dari suku, etnis, kebudayaan namun juga pada keaneragaman agama. Kemajemukan masyarakat Indonesia merupakan realitas, kekayaan dan kekuatan bangsa serta anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Namun kemajemukan itu pada sisi lain dapat mengundang kerawanan sosial yang mengganggu kerukunan umat beragama serta mengancam persatuan dan kesatuan bangsa apabila tidak ditangani secara arif dan bijaksana.

Perkembangan pembangunan dalam berbagai bidang, selain membawa dampak kemajuan dan dinamisnya kehidupan sosial masyarakat juga membawa dampak tersendiri terutama dalam penataan kehidupan yang harmonis sesuai dengan adat, tradisi dan kearifan-kearifan lokal serta harmoni lingkungan. Pada sisi lain interaksi sosial tidak berjalan sebagaimana mestinya. Soerjono Soekanto menyebutkan dalam bukunya bahwa suatu interaksi sosial tidak akan mungkin terjadi apabila tidak memenuhi dua syarat yaitu adanya kontak sosial (social-contact) dan adanya komunikasi (Soerjono Soekanto, 2002 : 64). Dinamika perkembangan sosial yang berubah cepat akibat reformasi dan globalisasi serta kemajuan teknologi komunikasi (media massa) berdampak pada merosotnya integritas dan moral masyarakat, serta makin berkurangnya peran figur sentral dan figur moral di tengah-tengah kehidupan masyarakat. Hal ini pada gilirannya, dapat mengundang timbulnya berbagai reaksi sosial yang berbeda atau bertentangan dengan moral agama di kalangan masyarakat (Muhammad Jamin, 2007 : 1).

Beberapa tahun terakhir ini, kekerasan yang berasal dari isu sentimen agama terjadi di beberapa wilayah Republik Indonesia. Tragedi Ambon, Poso, Sampit serta konflik di beberapa daerah yang lain merupakan konflik sosial yang bernuansa SARA. Ketentraman hidup bermasyarakat sangat terganggu oleh kerentanan yang luar biasa terhadap isu agama tersebut. Sedikit saja identitas keagamaan disinggung, maka reaksi yang akan ditimbulkannya sangat besar. Reaksi tersebut sampai saat ini hampir berupa kekerasan dengan berbagai tingkat eskalasinya. Eskalasi kekerasan berbaju SARA ini telah

menciptakan suasana yang senantiasa mencemaskan atau keadaan “siaga 1” kaitannya dengan hubungan antar umat beragama di masyarakat. Agama sering dijadikan titik singgung paling sensitif dan eksplosif dalam pergaulan masyarakat yang majemuk. Isu agama adalah salah satu isu yang dapat menciptakan konflik (Asasi, edisi vol 01/VIII/2003/, hal : 10).

Kerawanan sosial dapat terjadi akibat faktor-faktor nonagama dan faktor-faktor agama seperti pendirian tempat rumah ibadat, penyiaran agama, penodaan agama, peringatan hari-hari besar keagamaan, perkawinan antar pemeluk beda agama dan sebagainya. Dalam usaha mengatasi kerawanan sosial serta mewujudkan, memelihara dan mengembangkan kehidupan masyarakat yang rukun saling pengertian dan saling menghormati perlu peran negara dalam hal ini pemerintah yang cukup besar. Peran tersebut sebenarnya telah tertuang dalam berbagai peraturan yang berkaitan dengan kebebasan beragama, kegiatan keagamaan dan pemeliharaan kerukunan antar umat beragama. Menurut Muhammad Jamin, di lingkungan internal masing-masing kelompok agama, masih terdapat pemikiran dan perilaku kegamaan yang sempit dan dipandang kurang mengembangkan ajaran-ajaran agama yang bersifat universal. Kecurigaan yang berlebihan dari aparat pemerintah terhadap aktivitas para ustadz atau da'i kadang masih dirasakan. Pemberitaan pers juga kadang dipandang sebagian masyarakat masih mengeksploitasi permasalahan antar kelompok agama tanpa mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan pada segi-segi keamanan dan keharmonisan hubungan antar kelompok masyarakat (Muhammad Jamin, 2007 : 2).

Pada akhir tahun 2003, Departemen Agama mengusulkan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Kerukunan Umat Beragama untuk dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Rancangan ini mendapat respon dari berbagai ormas keagamaan dan kalangan yang peduli akan persoalan kebebasan beragama. Ada yang pro(sepakat) maupun yang kontra(menolak) Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama ([www.kompas.com](http://www.kompas.com)).



Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah melalui Departemen Agama untuk mengatur kerukunan umat beragama sebenarnya sudah cukup banyak antara lain :

1. Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.
2. Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh pemeluk-pemeluknya.
3. Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia.

Dari ketiga peraturan tersebut yang masih menjadi perbincangan adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969 karena didalamnya terdapat aturan mengenai pendirian rumah ibadat yang banyak dipermasalahkan masyarakat dan juga oleh lembaga keagamaan sendiri.

Seperti diketahui, sekitar akhir tahun 2004 atau awal 2005 mencuat kembali pendapat-pendapat dalam masyarakat yang menganjurkan untuk mencabut atau mempertahankan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh pemeluk-pemeluknya ([www.depdagri.go.id](http://www.depdagri.go.id)). Suara-suara lantang menuntut pencabutan Surat Keputusan Bersama (SKB) dua menteri soal izin pendirian tempat peribadatan menggema. Berita penutupan rumah ibadah dan pengekangan hak beragama kembali berembus kencang. Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Syamsir Siregar membantah telah terjadi penutupan dan aksi perusakan terhadap rumah

ibadat. Menurut BIN, setelah dilakukan pengecekan aksi penutupan dan perusakan rumah ibadat tidak benar, yang terjadi adalah penutupan rumah tinggal yang dijadikan tempat ibadat (Sabili, edisi 5/09/2005 : 55).

Merespon perkembangan tersebut, Pemerintah melalui Departemen Agama melakukan kajian ulang terhadap SKB tersebut pada tanggal 31 Maret 2005. Diantara hasil kajian tersebut adalah bahwa kehadiran SKB masih relevan karena masalah pendirian rumah ibadat menjadi salah satu sebab yang dapat mengganggu hubungan antar umat beragama sehingga perlu diatur. Temuan lain adalah bahwa dalam SKB tersebut terdapat kalimat-kalimat yang multitafsir. Di samping itu karena singkatnya SKB, hanya terdiri dari 6 (enam) pasal, maka tidak ada penjelasan tentang standar pelayanan terukur untuk merespon permohonan pendirian rumah ibadat. Sementara itu terdapat kenyataan yang perlu mendapat perhatian bersama bahwa ternyata jumlah rumah ibadat semua kelompok agama yang ada di Indonesia setelah SKB Nomor 1 Tahun 1969 diberlakukan, berkembang dengan pesat. Apabila dibandingkan data keagamaan tahun 1977 dan 2004, ternyata rumah ibadat Islam bertambah jumlahnya dari 392.044 pada tahun 1977 menjadi 643.834 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 64%). Rumah ibadat Kristen bertambah jumlahnya dari 18.977 pada tahun 1977 menjadi 43.909 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 131%). Rumah ibadat Katholik bertambah jumlahnya dari 4.934 pada tahun 1977 bertambah jumlahnya menjadi 12.473 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 153%). Sedangkan rumah ibadat Buddha bertambah jumlahnya dari 1.523 pada tahun 1977 menjadi 7.129 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 368%). Data tersebut telah diverifikasi dengan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, Dirjen Bimas Kristen, Dirjen Bimas Katholik, serta Dirjen Bimas Hindu dan Buddha.

Meskipun demikian bahwa di lapangan terkadang ada masalah yang mempengaruhi hubungan antar umat beragama akibat permasalahan rumah ibadat seperti tidak jelasnya syarat-syarat yang diatur dalam SKB, tidak

jelasnya pelayanan terukur yang ditawarkan pemerintah dan kurangnya komunikasi antara pihak-pihak yang hendak mendirikan rumah ibadat dengan umat beragama dan pemeluk-pemeluk agama di sekitar lokasi rumah ibadat yang hendak dibangun. Karena itu perlu ada penyempurnaan terhadap SKB Nomor 1 Tahun 1969 tersebut. Terkait dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka masalah pengaturan pendirian rumah ibadat yang tertuang dalam SKB tersebut perlu diselaraskan agar mengacu pada Undang-Undang tersebut. Selanjutnya, pada tanggal 7 September 2005 dilakukan rapat bersama antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Agama, Jaksa Agung, Kapolri, Menteri Hukum dan HAM, dan sejumlah pejabat lainnya untuk membahas penyempurnaan SKB tersebut. Rapat menyimpulkan bahwa SKB tersebut perlu disempurnakan supaya mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian mulai tanggal 12 September 2005 diadakan rapat-rapat setingkat Eselon I pada Departemen Agama dan Menteri Dalam Negeri untuk menyusun draf penyempurnaan. Di lingkungan internal Departemen Agama sendiri telah dilakukan sejumlah pertemuan dengan seluruh pejabat Eselon I khususnya para Dirjen Bimas untuk menyiapkan draf awal tersebut. Pada awal Oktober 2005, draf penyempurnaan SKB yang dihasilkan Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri telah siap untuk dibahas dengan majelis-majelis agama. Adapun pembahasan draf tersebut dengan wakil majelis agama sendiri berlangsung sebanyak sebelas kali, sepuluh kali diantaranya berlangsung mulai bulan Oktober 2005 sampai dengan 30 Januari 2006. Sedangkan pembahasan kesebelas (terakhir) dilakukan dengan majelis agama tanggal 21 Maret 2006 dan dihadiri langsung oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Majelis-majelis agama yang mengirimkan wakilnya untuk merumuskan draf itu adalah Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), Konferensi Waligereja Indonesia (KWI), Parisadha Hindu Dharma Indonesia (PHDI), dan Perwakilan

Umat Buddha Indonesia (WALUBI). Sekitar 90% dari draf yang disiapkan pemerintah pada bulan September 2005, telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, baik dari segi substansi maupun formulasi rumusannya, dibandingkan dengan hasil rumusan akhir yang disepakati tanggal 21 Maret 2006, yang kemudian draf ini bernama Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 yang kemudian ditandatangani oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. (Sambutan Menteri Agama RI pada Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, [www.depag.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail\\_dari\\_menteri&id=41](http://www.depag.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail_dari_menteri&id=41)).

Jadi, sebenarnya negara mempunyai peran yang cukup besar dalam upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama. Selain sebagai mediator atau penengah dalam setiap konflik yang terjadi, negara juga berkewajiban menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Serta mengatur mengenai kerukunan umat beragama dan kegiatan keagamaan yang selama ini menimbulkan konflik dan berakhir dengan disintegrasi bangsa. Pemeliharaan kerukunan umat beragama pada dasarnya juga merupakan memelihara kerukunan nasional dan hal ini bukan hanya tanggungjawab Pemerintah Pusat. Setelah diterapkannya otonomi daerah maka pemeliharaan kerukunan umat beragama juga menjadi kewajiban dari Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah beserta perangkat yang ada berdasarkan pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk meneliti dan menyusun skripsi ini yang kemudian penulis beri judul : **“PELAKSANAAN PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA KAITANNYA DENGAN PASAL 22 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH (STUDI DI KOTA SURAKARTA).”**

## **B. Perumusan Masalah**

Masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya (Winarno Surakhmad, 1998 : 34). Perumusan masalah dimaksudkan untuk membatasi dan mempertegas masalah yang akan diteliti, sehingga bisa memudahkan dalam pengerjaannya. Adapun beberapa permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama kaitannya dengan pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kota Surakarta ?
2. Apakah faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta tersebut ?
3. Apakah solusi atau upaya yang dijalankan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta tersebut ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif
  - a) Untuk memperoleh bahan dan data yang berhubungan dengan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama kaitannya dengan pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kota Surakarta.
  - b) Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta.
  - c) Untuk mengetahui solusi yang dijalankan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta.
2. Tujuan Subjektif

- a) Menambah pengetahuan peneliti di bidang Hukum Hubungan Masyarakat, terutama yang berkaitan dengan pemeliharaan kerukunan umat beragama kaitannya dengan pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kota Surakarta.
- b) Melatih kemampuan peneliti dalam menerapkan teori ilmu hukum yang didapat selama perkuliahan guna menganalisa permasalahan-permasalahan yang muncul berkaitan dengan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta.
- c) Melengkapi syarat-syarat guna memperoleh derajat Sarjana dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Nilai dalam penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang diperoleh dari penelitian tersebut, adapun manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah :

##### **1. Manfaat Teoritis.**

- a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Hubungan Masyarakat pada khususnya;
- b) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepustakaan tentang pemeliharaan kerukunan umat beragama kaitannya dengan pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kota Surakarta.
- c) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahapan berikutnya.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat membantu memberikan masukan bagi Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah akan tugas dan

tanggungjawabnya sebagai aparatur negara dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama sebagaimana amanat pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- b) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat meningkatkan kesadaran para pemuka agama terutama yang duduk dalam Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) terhadap setiap permasalahan yang berkaitan dengan isu agama demi terwujudnya kerukunan antar umat beragama.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode adalah cara atau langkah yang berulang kali sehingga menjadi pola untuk mengkaji pengetahuan tentang suatu gejala. Penelitian merupakan kegiatan yang ilmiah dan disajikan secara sistematis serta dapat dipertanggungjawabkan. Metode dalam penelitian menurut Soerjono Soekanto (1986 : 5) dirumuskan sebagai berikut :

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
2. Suatu tehnik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

Adapun metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### **1. Jenis Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang hendak diteliti, penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif. Penelitian hukum empiris yaitu, penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya. Pada penelitian hukum empiris atau sosiologis maka data awal yang akan diteliti adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat (Soerjono Soekanto, 1986: 52).

Deskriptif artinya penelitian yang dimaksudkan untuk membuat pancaindra (deskripsi) mengenal situasi-situasi atau kejadian-kejadian.

Tujuan penelitian antara lain :

- a) Untuk menemukan fakta belaka atau *fact-finding*.
- b) Untuk menemukan masalah atau *problem-finding*.
- c) Untuk kemudian menuju pada identifikasi masalah atau *problem-idendification*.
- d) Dilanjutkan dengan penelitian untuk mengatasi masalah atau *problem-solution* (Soerjono Soekanto, 1986: 10).

## 2. Lokasi Penelitian

Dalam melaksanakan Penelitian ini, penulis mengambil lokasi di Surakarta, yaitu di Bagian Hubungan Antar Lembaga Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) Kota Surakarta dan Bagian Pena Mas Kantor Departemen Agama Surakarta.

## 3.

### Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan yang memberikan informasi secara langsung mengenai segala hal yang berkaitan dengan obyek dan problematika penelitian, data yang dimaksud dari :
  - (1) Bagian Hubungan Antar Lembaga Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) kota Surakarta.
  - (2) Bagian Pena Mas Kantor Departemen Agama Surakarta
- b) Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka yang antara lain dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan sumber lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini (Soerjono Soekanto, 1986 : 12). Menurut Soerjono Soekanto (1986 : 52) data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga bahan hukum yakni:



(1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat dan Peraturan lain yang berkaitan dengan penelitian ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dll.

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer (Soerjono Soekanto, 1986 : 52). Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah literatur, buku, internet, laporan penelitian dan sebagainya berkaitan dengan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama.

(3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder yaitu Kamus (Soerjono Soekanto, 1986 :52).

#### 4. Tehnik Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut :

- a) Pengumpulan (dokumentasi) data sekunder atau studi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, literatur, artikel, karangan ilmiah, koran, majalah dan bahan kepustakaan yang lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- b) Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (yang bertanya) dan terwawancara (yang menjawab

pertanyaan) dengan maksud untuk mengkonstruksi mengenai orang, peristiwa, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, dan sebagainya. Wawancara dimaksudkan untuk memverifikasi dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi), yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan (Lexy J. Moleong, 2004: 135). Wawancara dilakukan dengan sistem wawancara bebas terpimpin artinya wawancara ini merupakan kombinasi antara wawancara bebas dan terpimpin, yaitu metode wawancara dengan menggunakan catatan-catatan masalah yang akan diteliti dan selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi. Dalam penelitian ini yang diwawancarai adalah

- (1) Kepala Bagian Hubungan Antar Lembaga Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) kota Surakarta : Bapak Zumaro S Sos.
- (2) Kepala Bagian Pena Mas Kantor Departemen Agama Surakarta : Bapak H. Ali Barokah S.Ag

##### 5. Teknik Analisis Data.

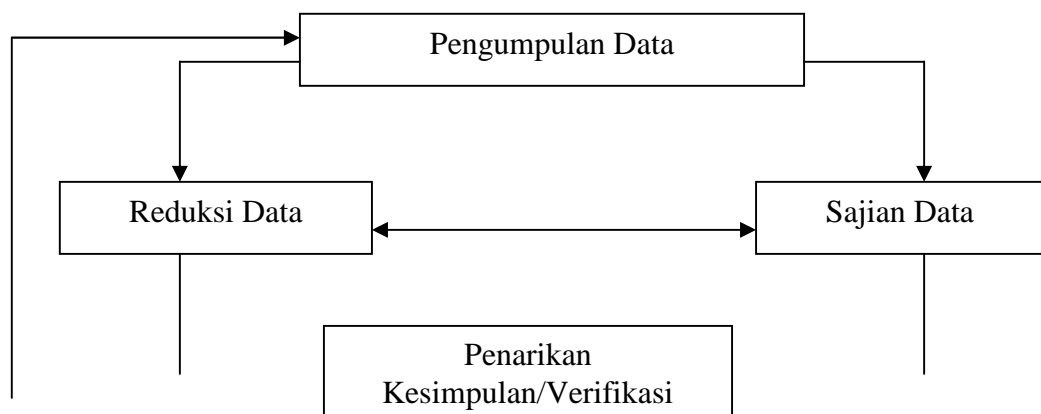
Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar, sehingga akan dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. (Lexy J. Moleong, 2004 : 103). Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif adalah analisis data yang tidak bisa dikategorikan secara statistik. Dalam analisis kualitatif ini, maka penginterpretasian terhadap apa yang ditemukan dan pengambilan kesimpulan akhir menggunakan logika atau penalaran yang sistematis.

Model analisis kualitatif digunakan model analisis interaktif, yaitu model analisis yang memerlukan tiga komponen berupa reduksi data, sajian data serta penarikan kesimpulan/ verifikasi dengan

menggunakan proses siklus (HB Sutopo, 1998 : 48). Dalam menggunakan analisis kualitatif, maka penginterpretasian terhadap apa yang ditentukan dan pengambilan kesimpulan akhir digunakan logika atau penalaran sistematis. Ada tiga komponen dalam tahapan analisis data, yaitu :

- a) *Reduksi Data* merupakan proses seleksi, pemfokusan penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam field note. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan dan ditransformasikan melalui seleksi ketat, ringkasan serta penggolongan dalam suatu pola.
- b) *Sajian Data* adalah rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dilakukan, sehingga peneliti akan dengan mudah memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan.
- c) *Pengumpulan Data* dari awal peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola-pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab akibat sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan.

Tiga komponen analisis data diatas membentuk interaksi dengan proses pengumpulan yang berbentuk siklus (HB Sutopo, 1998 : 37).





Gambar 1. Teknik Analisis data

Untuk meneliti validitas data peneliti menggunakan teknik triangulasi. Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan validitas data yang memanfaatkan sesuatu yang berada di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data yang sama dari sumber yang lain. Triangulasi dapat dicapai dengan jalan membandingkan data hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan (Lexy J. Moleong, 2004 : 178).

#### **F. Sistematika Penulisan Hukum**

Untuk memberikan gambaran yang jelas dan komprehensif mengenai penulisan hukum ini, maka berikut ini kami sajikan susunan sistematika penelitian :

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari Sub Bab Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab ini dijelaskan mengenai hasil dari suatu studi kepustakaan yang berkenaan dengan judul dan masalah yang diteliti yang memberikan landasan/ kerangka teori serta diuraikan juga mengenai kerangka pemikiran/ konsep.

##### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi hasil penelitian yang diperoleh dan pembahasannya.

## **BAB IV : PENUTUP**

Dalam bab ini akan dikemukakan tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan juga saran yang relevan dari peneliti.

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **Kerangka Teori**

#### **1. Tinjauan Umum Tentang Tujuan dan Tugas Negara**

##### **a) Pengertian negara**

Secara bahasa, istilah negara merupakan terjemahan dari kata-kata asing, yakni state (bahasa Inggris), staat (bahasa Belanda dan Jerman) dan etat (bahasa Perancis). Kata staat, state, etat itu diambil dari bahasa Latin status atau statum, yang berarti keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat-sifat yang tegak dan tetap. Menurut Roger H. Soltau, negara didefinisikan dengan alat (agency) atau wewenang (authority) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Sedangkan negara menurut Max Weber adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.

Dikatakan juga bahwa negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat ( Muhammad Mahfud MD, 2000 : 63).

##### **b) Tujuan negara**

Selain pengertian negara diatas, negara sebagai sebuah organisasi kekuasaan dari kumpulan orang-orang yang mendiaminya, negara harus mempunyai tujuan yang disepakati bersama. Tujuan sebuah negara dapat bermacam-macam antara lain :

- (3) bertujuan untuk memperluas kekuasaan semata-mata;
- (4) bertujuan menyelenggarakan ketertiban umum;
- (5) bertujuan mencapai kesejahteraan umum.

Dalam ajaran dan konsep Teokratis tujuan negara adalah untuk mencapai penghidupan aman dan tentram dengan taat kepada dan dipimpin Tuhan. Pemimpin negara menjalankan kekuasaannya hanya berdasarkan kekuasaan Tuhan yang diberikan kepadanya. Sedangkan menurut Roger H Soltau tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebaskan mungkin. Dalam konteks negara Indonesia, tujuan negara (sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945) adalah untuk :

- (1) memajukan kesejahteraan umum
- (2) mencerdaskan kehidupan bangsa
- (3) dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial
- (4) membentuk masyarakat adil dan makmur.

**c) Tugas negara**

Tugas negara menurut Socrates adalah menciptakan hukum, yang harus dilakukan oleh para pemimpin atau para penguasa yang dipilih secara seksama oleh rakyat (Soehino, 2000 : 14). Dalam mewujudkan tugas negara maka pemerintah harus membuat peraturan atau undang-undang yang berfungsi mengatur kehidupan masyarakat. Negara dalam hal ini pemerintah mempunyai tugas yang sangat besar dan berat karena harus mengelola kelompok masyarakat yang jumlahnya jutaan dengan berbagai latar belakang perbedaan agama,

ras, suku, etnis dan kebudayaan. Pemerintah Indonesia dalam mengatur kehidupan keagamaan masyarakatnya telah mengeluarkan berbagai aturan yang bertujuan menjaga kerukunan umat beragama dan ketertiban umum. Adapun peraturan tersebut adalah :

- (1) Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.
- (2) Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh pemeluk-pemeluknya.
- (3) Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia.
- (4) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat yang merupakan penyempurnaan dari Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1969.

2. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat

a) Tinjauan Tentang Peraturan Menteri

Peraturan Menteri adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya (M Hadjon, 2002 : 59). Bila ditinjau dari tata urutan

perundang-undangan berdasar UUD 1945 yang ditegaskan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/ MPRS/ 1966 maka bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia terdiri dari

- (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- (3) Undang-Undang (UU) / Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang
- (4) Peraturan Pemerintah (PP)
- (5) Keputusan Presiden (Keppres)
- (6) Peraturan Pelaksana yang lain
  - a) Peraturan Menteri
  - b) Instruksi Menteri
  - c) dll

Berdasarkan tata urutan perundangan tersebut, Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan terendah dari pemerintah pusat. Menteri hanya boleh membuat aturan dalam bidang tugas Departemen (kementriannya).

**b) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006**

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat ini merupakan suatu peraturan yang dibuat untuk menyempurnakan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya. Menurut Isharyanto, dalam setiap penyusunan peraturan perundang-



undangan sekurang-kurangnya harus ada 5 (lima) landasan meliputi landasan filosofis, landasan yuridis, landasan sosiologis, landasan politis, dan landasan administratif yang harus dipenuhi. Namun dari kelima landasan itu, maka hanya 3 (tiga) landasan paling penting yang harus dipenuhi sehubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu ;

- (3) Landasan filosofis, hak beragama merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, maka pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum. Hal ini perlu dilakukan karena pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung rukun, lancar dan tertib.
- (4) Landasan sosiologis, tugas negara selain menciptakan hukum juga memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar, dan tertib untuk menciptakan kerukunan umat beragama, di mana hal ini merupakan bagian penting dari kerukunan nasional.
- (5) Landasan politik, kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional dalam bidang agama antara lain untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan pemahaman agama, kehidupan beragama, serta peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama. Hal ini dihubungkan dengan fungsi pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah antara lain kebijakan bidang tata ruang, melindungi

masyarakat, menjaga persatuan dan kesatuan, kerukunan nasional serta integrasi nasional. Sehubungan dengan hal ini, maka penting ditegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menegakkan kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat (Isharyanto, 2006 : 1)

Dari landasan-landasan tersebut maka pemerintah dapat merumuskan setiap peraturan yang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.

c) **Tinjauan Tentang Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah**

(1) Pengertian Daerah

Menurut Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka yang disebut Daerah atau Pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

(2) Pengertian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka yang disebut Kepala daerah adalah kepala pemerintahan di daerah. Kepala Daerah untuk wilayah provinsi disebut Gubernur sedangkan untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Sedangkan Wakil Kepala Daerah adalah pembantu Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah untuk wilayah provinsi disebut Wakil Gubernur sedangkan untuk kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Pada tingkat paling bawah struktur pemerintahan daerah terdapat kecamatan yang dipimpin camat dan kalurahan yang

dipimpin lurah atau kepala desa.

### (3) Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Kaitannya Dengan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama.

Pelaksanaan tugas pemerintahan daerah dilaksanakan secara bertahap dari Gubernur kepada Bupati/ Walikota kemudian kepada Camat dan Lurah. Pemeliharaan kerukunan umat beragama di tingkat provinsi menjadi tugas gubernur dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi. Gubernur bertugas dan berkewajiban membina bupati/ wakil bupati dan walikota / wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang kehidupan beragama. Pemeliharaan kerukunan umat beragama di tingkat kabupaten/ kota menjadi tugas bupati/ walikota dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama kabupaten/ kota. Bupati/ walikota bertugas dan berkewajiban membina dan mengoordinasikan camat, lurah, atau kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang kehidupan beragama. Pelaksanaan tugas pemeliharaan kerukunan umat beragama di wilayah kecamatan dilakukan oleh camat dan di wilayah kalurahan/ desa dilakukan oleh lurah/ kepala desa melalui camat sehingga terwujudnya kerukunan umat beragama di masyarakat.

Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah kaitannya dengan pemeliharaan kerukunan umat beragama terdapat di dalam pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ditegaskan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik. Menjaga kerukunan nasional dapat diwujudkan salah satunya dengan memelihara kerukunan umat beragama. Walaupun terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang agama, tetapi pemeliharaan atau penjagaan kerukunan umat beragama jelas menjadi kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah (Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Pembukaan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri, 2006. [www.depdagri.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail\\_dari\\_menteri&id=42](http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail_dari_menteri&id=42)).

#### **d) Tinjauan Tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama**

Menurut Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945. Sedangkan pemeliharaan kerukunan umat beragama adalah upaya bersama umat beragama dan Pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama (Libertus Jehani, 2006 : 6).

Pasal 27 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Rumusan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah ini relevan dan sejalan dengan rumusan kewajiban daerah sebagaimana diatur dalam pasal 22 huruf a Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Dalam kenyataannya dinamika

kemasyarakatan di berbagai daerah, termasuk yang berkaitan dengan implementasi kerukunan antar umat beragama, pada gilirannya saling berpengaruh dengan kondisi ketentraman dan ketertiban masyarakat. Dengan kata lain, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sama juga dengan menjalankan kewajiban daerah khususnya untuk menjaga kerukunan nasional. Bahkan kinerja kepala daerah juga antara lain diukur dari keberhasilannya memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat

Pasal 26 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pasal ini menegaskan bahwa wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah. Rumusan pasal ini dapat dipandang merupakan jembatan yang sangat baik berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan antara yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dengan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Seperti diketahui, dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan atau urusan pemerintah pusat, terdapat sejumlah instansi vertikal di daerah. Kendatipun tidak dimaksudkan sebagai bentuk intervensi terhadap masing-masing instansi, koordinasi atas pelaksanaan tugas instansi vertikal ini di daerah menjadi tanggung jawab kepala daerah. (Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Pembukaan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri, 2006.[www.depdagri.go.id/konten.php?nama=Dari Menteri&op=detail\\_dari\\_menteri&id=42](http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=Dari%20Menteri&op=detail_dari_menteri&id=42)).

e) **Tinjauan Tentang Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)**

Menurut Pasal Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, Forum Kerukunan Umat Beragama atau FKUB adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan. Pemeliharaan kerukunan umat beragama adalah upaya bersama umat beragama dan Pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan umat beragama. Dengan demikian, maka umat beragama bukanlah objek melainkan adalah

subjek di dalam upaya pemeliharaan kerukunan. Keanggotaan FKUB terdiri atas pemuka-pemuka agama setempat. Jumlah anggota FKUB provinsi paling banyak 21 orang dan jumlah anggota FKUB kabupaten/kota paling banyak 17 orang. Pemuka Agama adalah tokoh komunitas umat beragama baik yang memimpin ormas keagamaan maupun yang tidak memimpin ormas keagamaan yang diakui dan atau dihormati oleh masyarakat setempat sebagai panutan. Peran pemuka-pemuka umat beragama sangat penting artinya dalam rangka menformulasikan berbagai visi, ide, dan tindakan nyata dalam menciptakan dan mewujudkan kerukunan antarumat beragama di Indonesia ([www.pelita.or.id/baca.php?id=25609](http://www.pelita.or.id/baca.php?id=25609)). FKUB ini yang akan menjadi tempat dimusyawarakannya berbagai masalah keagamaan lokal dan dicarikan jalan keluarnya.

Komposisi keanggotaan FKUB provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan perbandingan jumlah pemeluk agama setempat dengan keterwakilan minimal 1 (satu) orang dari setiap agama yang ada di provinsi dan kabupaten/kota. FKUB dipimpin oleh 1(satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1(satu) orang sekretaris, 1(satu) orang wakil sekretaris, yang dipilih secara musyawarah oleh anggota. FKUB dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota yang pembentukannya dilakukan oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah daerah. Tugas dari FKUB secara umum antara lain :

- (1) Melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;
- (2) Menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;
- (3) Menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan pemerintah daerah;
- (4) Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat; dan
- (5) Memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat bagi FKUB kabupaten/ kota.

Selain anggota FKUB juga dibentuk Dewan Penasihat FKUB di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Dewan penasihat ini berfungsi untuk memberdayakan FKUB dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Tugas dewan penasihat tersebut antara lain :

- (1) Membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama; dan
- (2) Memfasilitasi hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah dan hubungan antar sesama instansi pemerintah di daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.

**f) Tinjauan Tentang Pendirian Rumah Ibadat**

Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga. Pendirian tempat ibadat merupakan hak dari setiap agama yang diakui di Indonesia, namun dalam pendirian tempat ibadat tersebut harus memenuhi atau mematuhi peraturan dari pemerintah.

Terkait dengan syarat-syarat pendirian rumah ibadat yang dalam Peraturan Bersama Menteri disebutkan bahwa pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Apabila keperluan nyata dan sungguh-sungguh itu tidak dapat terwujudkan pada tingkat kelurahan/desa, maka penilaian keperluan nyata dan sungguh-sungguh dilakukan pada tingkat kecamatan. Demikian pula apabila pada tingkat kecamatan pun keperluan nyata dan sungguh-sungguh itu belum terwujud, maka penilaian dilakukan pada tingkat kabupaten/kota, dan apabila pada tingkat kabupaten/kota belum terwujud, maka penilaian keperluan nyata dan sungguh-sungguh itu

dilakukan pada tingkat provinsi. Hal ini berarti bahwa tidak akan ada umat beragama yang tidak terlayani untuk mendirikan rumah ibadah di negeri ini.

Pendirian rumah ibadah dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan. Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi. Adapun syarat yang harus dipenuhi dalam pendirian rumah ibadah adalah :

- (1) Pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administratif;
- (2) Pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan teknis bangunan gedung;
- (3) Persyaratan khusus lainnya meliputi :
  - (a) Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk(KTP) pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi;
  - (b) Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
  - (c) Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
  - (d) Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Mengenai keharusan memiliki jumlah calon pengguna rumah ibadah sebanyak 90 orang, dapat dijelaskan bahwa angka itu diperoleh setelah mempelajari kearifan lokal di tanah air. Seperti diketahui sejumlah gubernur telah melakukan pengaturan tentang hal ini. Di Provinsi Riau misalnya diatur jumlah syarat minimal adalah 40 KK, di Sulawesi Tenggara diatur jumlah syarat minimal 50 KK, dan di Bali diatur jumlah syarat minimal itu 100 KK. Apabila sebuah KK minimal

terdiri atas 2 orang, maka Provinsi Bali sebenarnya selama ini telah menempuh persyaratan minimal 200 orang, sementara Riau dan Sulawesi Tenggara masing-masing menerapkan persyaratan minimal 80 orang dan 100 orang. Bertolak dari angka-angka tersebut dan setelah mengadakan musyawarah secara intensif, para wakil majelis agama menyepakati jumlah 90 orang tersebut. Hal ini berarti bahwa yang disebut keperluan nyata dan sungguh-sungguh itu adalah apabila calon pengguna rumah ibadat mencapai angka 90 orang dewasa yang dapat berasal dari 20, 30, atau 40 KK .

Kaitannya dengan persyaratan dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang, dapat dijelaskan bahwa angka itu sebenarnya menjadi tidak mutlak, karena pada bagian berikutnya dikatakan bahwa apabila dukungan masyarakat setempat yaitu 60 orang itu tidak terpenuhi sedangkan calon pengguna rumah ibadat sudah memenuhi keperluan nyata dan sungguh-sungguh, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat. Ini berarti bahwa sekelompok umat beragama yang telah memenuhi keperluan nyata dan sungguh-sungguh tidak akan ditolak keinginannya untuk mendirikan rumah ibadat, hanya saja lokasinya mungkin digeser sedikit ke wilayah lain yang lebih mendapat dukungan masyarakat setempat ([www.depdagri.go.id](http://www.depdagri.go.id)).

Dalam hal permohonan pendirian rumah ibadat maka diajukan oleh panitia pembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota untuk memperoleh IMB rumah ibadat. Panitia pembangunan rumah ibadat adalah panitia yang dibentuk oleh umat beragama, ormas keagamaan atau pengurus rumah ibadat sedangkan izin mendirikan bangunan rumah ibadat yang selanjutnya disebut IMB rumah ibadat, adalah izin yang diterbitkan oleh bupati/walikota untuk pembangunan rumah ibadat. Apabila permohonan pendirian rumah ibadat sudah diajukan maka Bupati/Walikota akan memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan



Bila terjadi perubahan rencana tata ruang wilayah dan bangunan rumah ibadat harus dipindahkan maka pemerintah daerah wajib memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi pendirian rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah tersebut. Khusus mengenai izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan :

- (1) laik fungsi; dan
- (2) memelihara kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

Persyaratan laik fungsi mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung. Sedangkan persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat, meliputi:

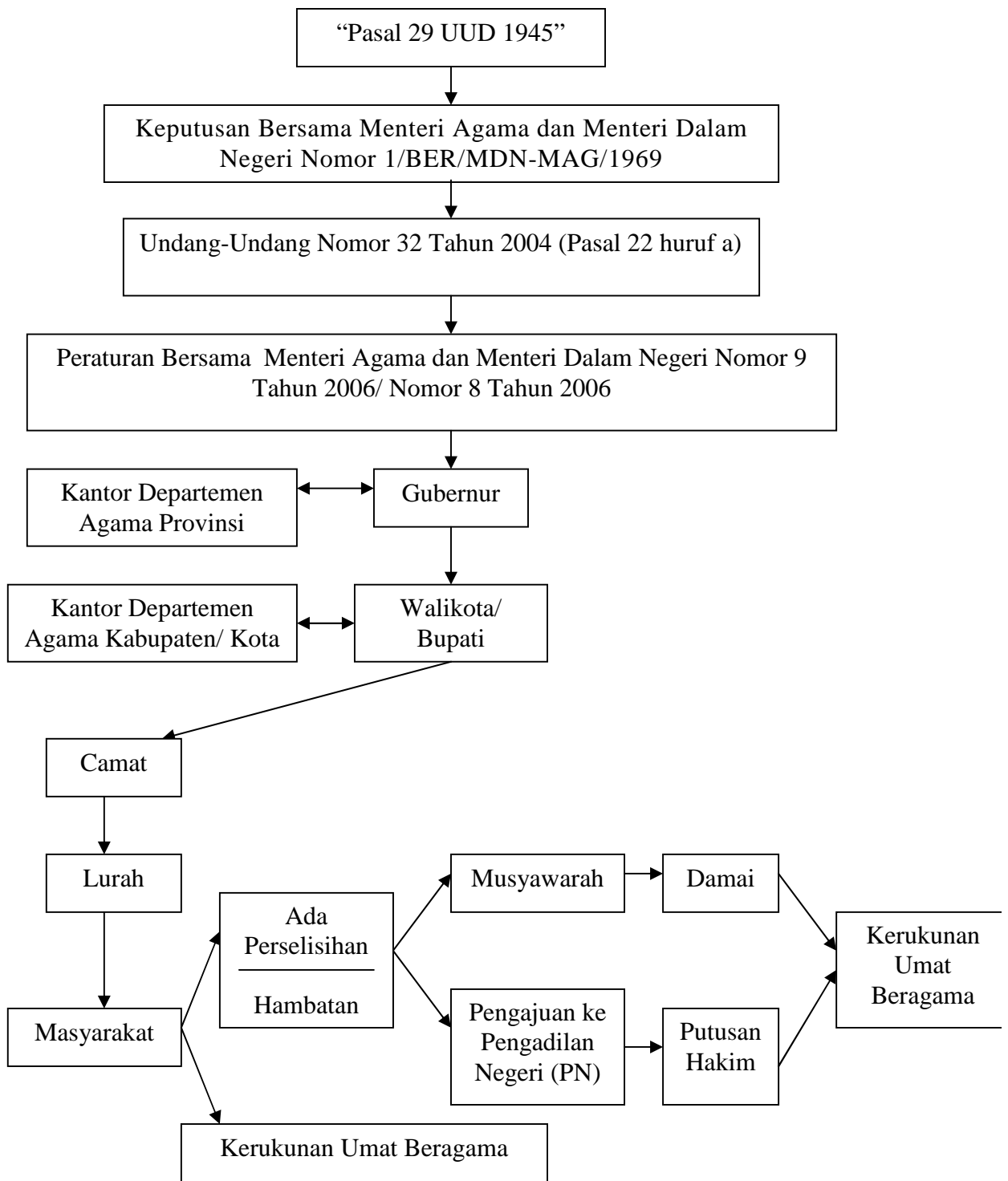
- (1) izin tertulis pemilik bangunan;
- (2) rekomendasi tertulis lurah/kepala desa;
- (3) pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan
- (4) pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

**g) Tinjauan Tentang Penyelesaian Perselisihan**

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 telah mengatur tentang penyelesaian terhadap perselisihan yang terjadi antara masyarakat agama satu dengan yang lain. Perselisihan yang banyak terjadi adalah mengenai pendirian rumah ibadat. Setiap perselisihan yang terjadi menurut pasal 21 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 diselesaikan secara musyawarah oleh masyarakat setempat. Apabila tidak tercapai perdamaian maka penyelesaian dilakukan oleh bupati/

walikota dibantu kepala kantor departemen agama kabupaten/kota melalui musyawarah yang dilakukan secara adil dan tidak memihak dengan mempertimbangkan pendapat atau saran dari FKUB kabupaten/kota. Dari langkah-langkah penyelesaian tersebut apabila tidak tercapai juga maka penyelesaian dilakukan melalui pengadilan setempat.

## **B. Kerangka Pemikiran**



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

Penjelasan :

Bangsa Indonesia adalah sebuah bangsa dengan masyarakat yang majemuk. Kemajemukan dan keberagaman tidak saja terlihat dari suku, etnis, kebudayaan namun juga pada keaneragaman agama. Pengaturan mengenai kehidupan beragama diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29. Pada tahun 1969 pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya. Pada tahun 2005 muncul pendapat untuk mencabut Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1969. Pada tanggal 21 Maret 2006 akhirnya Pemerintah menyempurnakan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1969 menjadi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 mengatur tentang pedoman tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat. Pemeliharaan kerukunan umat beragama di tingkat provinsi menjadi tugas gubernur dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi. Gubernur bertugas dan berkewajiban membina bupati/ wakil bupati dan walikota / wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang kehidupan beragama. Pemeliharaan kerukunan umat beragama di tingkat kabupaten/ kota menjadi tugas bupati/ walikota dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama kabupaten/ kota. Bupati/ walikota bertugas dan berkewajiban membina dan mengoordinasikan camat, lurah, atau kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang kehidupan beragama. Pelaksanaan tugas pemeliharaan kerukunan umat beragama di wilayah kecamatan dilakukan oleh camat dan di wilayah kalurahan/ desa

dilakukan oleh lurah/ kepala desa melalui camat sehingga terwujudnya kerukunan umat beragama di masyarakat.

Apabila dalam pelaksanaan tugasnya memelihara kerukunan umat beragama terjadi perselisihan atau hambatan maka ditempuh upaya musyawarah sehingga dapat dicapai kata damai dan terwujud kerukunan umat beragama di masyarakat. Namun apabila penyelesaian perselisihan dengan jalan musyawarah tidak dicapai maka dilakukan melalui Pengadilan setempat, sehingga dari putusan hakim Pengadilan tersebut dapat mewujudkan kerukunan umat beragama di masyarakat.

### *BAB III*

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama di Kota Surakarta.**

Sebagai bagian yang tak terpisahkan dari negara Indonesia, Pemerintah Kota Surakarta senantiasa mematuhi segala produk peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Termasuk dalam hal pembuatan setiap peraturan atau kebijakan maka Pemerintah Kota Surakarta selalu mengambil referensi dari segala peraturan yang berlaku. Sehubungan dengan hal tersebut, dapat diartikan bahwa pada prinsipnya apabila membuat kebijakan, maka Pemerintah Kota Surakarta akan mendasarkan peraturan yang ada, akan tetapi jika peraturan Pemerintah belum cukup memenuhi, diambil langkah-langkah kreatif dan inovatif. Batasan langkah kreatif dan inovatif tersebut ialah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang ada dan hukum yang telah menyatu didalam masyarakat. Sebagaimana objek penelitian bahwa dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, Pemerintah Kota Surakarta senantiasa berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **1. Dasar Hukum Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama di Kota Surakarta**

Pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku utamanya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Sebelum diterbitkannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, Pemerintah Kota Surakarta sudah berencana mengeluarkan peraturan yang mengatur masalah kerukunan umat beragama yang mengacu kepada Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969. Adapun dasar hukum pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta secara lengkap meliputi :

- a) Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen;
- b) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- c) Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama;
- d) Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh pemeluk-pemeluknya;
- e) Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia;
- f) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;

- g) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
- h) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- i) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- j) Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- k) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat;
- l) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama Jawa Tengah.
- m) Keputusan Walikota Surakarta Nomor 450/20/1/2007 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta.

## **2. Pembentukan FORKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama)**

Jauh sebelum dikeluarkannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, para pemimpin dan pemuka agama di Kota Surakarta telah membentuk sebuah badan atau lembaga untuk mewujudkan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta yang kemudian diberi nama Forum Kerukunan Umat Beragama (FORKUB). Landasan dari dibentuknya FORKUB adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969. FORKUB diadakan untuk membangun komunikasi di antara para pemimpin agama sekaligus untuk mencegah kecurigaan dan keretakan sosial akibat kerusuhan masa

tahun 1998. Selain itu FORKUB juga merupakan wadah yang diharapkan untuk dapat menciptakan kerukunan antar umat beragama dan juga sebagai tempat bertemunya para pemimpin agama untuk membahas setiap permasalahan yang berkaitan dengan isu agama di Kota Surakarta.

Pada dasarnya pembentukan FORKUB merupakan inisiatif dari pemimpin dan pemuka agama di Kota Surakarta yang lepas dari peraturan pemerintah. Setelah dikeluarkannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, maka pemerintah mendorong untuk dibentuknya Forum Kerukunan Umat Beragama yang bernama FKUB. Lembaga FKUB ini sifatnya lebih formal, para utusannya pun hadir berdasarkan prosentase dari jumlah penganut agama.

### **3. Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta**

#### **a) Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta**

Pada bab IX Pasal 27 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 telah menginstruksikan pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) paling lambat 1 (satu) tahun sejak Peraturan Bersama Menteri tersebut ditetapkan pada tanggal 21 Maret 2006. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah Daerah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan. Berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Jawa Tengah serta Surat



kawat Gubernur Jawa Tengah Nomor 300/2.1002 tanggal 7 Desember 2006 maka Pemerintah Kota Surakarta pada tanggal 5 Februari 2007 melalui Keputusan Walikota Surakarta Nomor 450/20/1/2007 membentuk Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta.

Tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta adalah :

- (1) Melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;
- (2) Menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;
- (3) Menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan walikota;
- (4) Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat;
- (5) Memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah; dan
- (6) Melaporkan hasil kegiatan kepada Walikota dengan tembusan kepada Dewan Penasehat.

Susunan Keanggotaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta dapat dilihat di Tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1. Susunan Keanggotaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta

No	Jabatan Dalam FKUB	Unsur Agama	Nama
1	Ketua	Islam	Prof.Dr. Moch. Sholeh Ya Ichrom
2	Wakil Ketua I	Kristen	Pendeta Bambang Mulyanto STh, Msi
3	Wakil Ketua II	Islam	Ustadz. KH. Solikhan Mahdum Cahyana

4	Sekretaris	Islam	Drs. H. Subari
5	Wakil Sekretaris	Katholik	Tri Prasetyo, SH
6	Anggota	Islam	DR. Adi Sulistiyono, SH. MH.
7	Anggota	Islam	Drs. H. Suyono M. Musyafa' MSi
8	Anggota	Islam	Ustadz. A. Dahlan HT
9	Anggota	Islam	Drs. Heru Prayitno, M.Or
10	Anggota	Islam	H. M. Amin Ghazali
11	Anggota	Islam	Ali Usman
12	Anggota	Islam	Abdul Aziz Ahmad, SH
13	Anggota	Kristen	Drs. CH. M.D. Estefanus, Msi
14	Anggota	Katholik	G. Joko Wahyu Winarno, Msi
15	Anggota	Hindu	Pinandita Bagiyo Hadi
16	Anggota	Budha	Irawan Winata
17	Anggota	Konghuchu	WS. Adjie Chandra

**b) Pembentukan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta**

Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta dibentuk bersama dengan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta pada tanggal 5 Februari 2007 melalui Keputusan Walikota Surakarta Nomor 450/20/1/2007. Adapun Tugas Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta adalah :

- (1) Membantu Walikota dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama;
- (2) Memfasilitasi hubungan kerja Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dengan Pemerintah Daerah dan hubungan antar sesama

Instansi Pemerintah di daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama; dan

(3) Melaporkan hasil kegiatan kepada Walikota.

Susunan Keanggotaan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta dapat dilihat di Tabel 2 sebagai berikut :

Tabel 2. Susunan Keanggotaan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta

No	Jabatan dlm Dewan Penasehat FKUB	Jabatan
1	Ketua	Wakil Walikota Surakarta
2	Wakil Ketua	Kepala Kantor Departemen Agama Kota Surakarta
3	Sekretaris	Kepala Kantor Kesbanglinmas Kota Surakarta
4	Anggota	Kepala DKRPP & KB Kota Surakarta
5	Anggota	Kepala Dinas Tata Kota Kota Surakarta
6	Anggota	Kepala Bagian Pemerintahan & Otda Setda Kota Surakarta
7	Anggota	Kepala Bagian Hukum & HAM Setda Kota Surakarta
8	Anggota	Kepala Seksi Hubungan Antar Lembaga Kantor Kesbanglinmas Kota Surakarta

**4. Pemahaman dan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006**

- a) **Workshop “Pemahaman dan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006”**

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 merupakan penyempurnaan dari Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969. Penyempurnaan tersebut dilakukan untuk menselaraskan pengaturan pendirian rumah ibadat yang tertuang dalam SKB agar mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006 maka Pemerintah Kota Surakarta membentuk Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta. Dalam tugas pertamanya, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta dengan difasilitasi Pemerintah Kota Surakarta melakukan sebuah workshop sebagai sarana pemahaman dan sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Workshop tersebut dilakukan pada tanggal 28-29 maret 2007 bertempat di Balai Tawang Arum Kompleks Balaikota Surakarta.

Workshop tersebut dihadiri oleh Walikota Surakarta, anggota Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta, utusan lembaga agama, akademisi dan masyarakat Kota Surakarta. Adapun dalam acara tersebut dikemukakan mengenai :

- (1) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 sebagai peraturan yang baru menyempurnakan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969 dan juga sambutan dari majelis-majelis agama mengenai Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tersebut.

- (2) Pembacaan dan sosialisasi Keputusan Walikota Surakarta Nomor 450/20/1/2007 tentang pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta.
- (3) Penjelasan prosedur dan mekanisme pendirian rumah ibadat oleh Kepala Kantor Departemen Agama Kota Surakarta Drs. Hasan Kamal, M.Pd.I.
- (4) Sambutan perwakilan majelis agama. Perwakilan dari majelis agama yang memberikan sambutannya antara lain :
  - (a) Agama Islam, oleh Ustadz. KH. Solikhan Mahdum Cahyana. Dalam makalahnya Ustadz. KH. Solikhan Mahdum Cahyana menyoroti tentang peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), permasalahan dan hambatan dalam pelayanan dan penyiaran agama, hubungan sosial dan politis, penerjemahan ayat dalam Al Qur'an yang kurang tepat, agama samawi(langit) dan ardhi(bumi), kesalahpahaman dalam beragama.
  - (b) Agama Kristen, oleh Pendeta. Bambang Mulyatno STh, Msi. Dalam makalahnya Pendeta. Bambang Mulyatno STh, Msi menyoroti masalah integrasi sebagai masalah pokok bangsa, pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), panggilan umat beragama untuk mewujudkan kerukunan atau integrasi bangsa dan kerukunan yang tidak bisa ditangani secara legalistik.
  - (c) Agama Katholik, oleh J. Mardiwidayat SJ. Dalam makalahnya J. Mardiwidayat SJ menyoroti masalah perubahan paradigma Katholik, upaya merajut kerukunan melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.
  - (d) Agama Hindu, oleh Pinandita Bagiyo Hadi. Dalam makalahnya Pinandita Bagiyo Hadi menyambut baik disosialisasikannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri

Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 dan upaya memberdayakan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta.

(e) Agama Budha, oleh Dharma Sapoetra. Dalam makalahnya Dharma Sapoetra menyambut baik terbentuknya Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta sehingga terwujud kerukunan dan perdamaian.

(5) Penjelasan Akademisi Universitas Sebelas Maret tentang Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 disampaikan oleh :

(a) Moh. Jamin SH., MHum yang mengkaji Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 dari segi sosiologi hukumnya.

(b) Isharyanto SH., MHum yang mengkaji tata cara prosedur pemberian rekomendasi pendirian rumah ibadah dilihat dari hukum kebijakan publik.

Hasil dari workshop tersebut sekarang sedang dirumuskan untuk menjadi sebuah petunjuk pelaksanaan (juklak) guna memberikan arahan bagi FKUB untuk melangkah dalam menjalankan tugasnya.

**b) Penjelasan prosedur dan mekanisme pendirian rumah ibadat**

Pendirian rumah ibadat sebenarnya secara umum sudah diatur di dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 namun Kantor Departemen Agama Kota Surakarta mengeluarkan aturan untuk lebih merinci mengenai pendirian rumah ibadat di Kota Surakarta. Dasar dari prosedur dan mekanisme pendirian rumah ibadat adalah :

1) Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi dan Kantor Departemen Agama Kabupaten/ Kota;

- 2) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Rumah ibadat/ rumah ibadah adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga. Prosedur pendirian rumah ibadat antara lain :

- 1) Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa (bisa dipertimbangkan sampai tingkat kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi);
- 2) Rumah ibadat didirikan oleh umat beragama yang bersangkutan dengan ada Panitia/ penanggungjawab pembangunanya;
- 3) Rumah ibadat didirikan di atas tanah yang sah kepemilikan dan peruntukannya berdasar peraturan/ketentuan yang berlaku;
- 4) Pembangunan gedung rumah ibadat baru dimulai setelah mendapat ijin dari Walikota (IMB dari Dinas Tata Kota)
- 5) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung;
- 6) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :
  - (a) Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi;
  - (b) Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
  - (c) Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
  - (d) Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Dalam hal persyaratan jumlah pengguna rumah ibadat terpenuhi sedangkan persyaratan dukungan masyarakat belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat. Dalam hal bangunan gedung rumah ibadat yang telah digunakan secara permanen dan/atau memiliki nilai sejarah yang belum memiliki IMB untuk rumah ibadat sebelum berlakunya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, Bupati/ walikota membantu memfasilitasi penerbitan IMB untuk rumah ibadat dimaksud. Mekanisme dan petunjuk teknis (juknis) pendirian rumah ibadat dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Permohonan rekomendasi diajukan kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kota Surakarta dengan dilampiri :
  - (a) Denah umum lokasi bangunan;
  - (b) Rencana dan gambar bangunan;
  - (c) Foto copy sah sertifikat tanah;
  - (d) SK. Susunan Panitia Pembangunan;
  - (e) Foto copy sah KTP Ketua Panitia/ Penanggungjawab pembangunan;
  - (f) Daftar nama dan tanda tangan asli serta foto copy Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh ) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah;
  - (g) Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang dibuat dalam suatu daftar; alamat dan tanda tangan asli yang daftarnya disahkan oleh lurah setempat;
  - (h) Surat Keterangan dari lurah setempat yang menerangkan bahwa tanah lokasi bangunan tidak sedang dalam sengketa;
  - (i) Surat pernyataan di atas kertas cukup bermaterai cukup dari Ketua Panitia / Penanggungjawab pembangunan bahwa semua data yang dilampirkan adalah benar dan apabila dikemudian



hari ternyata ditemukan data / dokumen yang tidak benar maka bersedia untuk dicabut rekomendasinya dan diproses menurut hukum dan ketentuan yang berlaku;

Kantor Departemen Agama Kota Surakarta setelah menerima permohonan rekomendasi akan melakukan:

- (a) Meneliti kelengkapan dan kebenaran data yang dilampirkan oleh pemohon rekomendasi
  - (b) Melakukan peninjauan lapangan ke lokasi pembangunan, dan apabila dipandang perlu melakukan audiensi dengan panitia dan atau masyarakat sekitar;
  - (c) Menerbitkan rekomendasi disertai persetujuan pendirian tempat ibadah atau menolak permohonan rekomendasi disertai alasan yang jelas.
- 2) Mengajukan permohonan IMB kepada Walikota (Dinas Tata Kota) dengan mengikuti ketentuan yang berlaku bagi permohonan IMB dengan dilampiri:
    - (a) Rekomendasi dari Kepala Kandepag Kota Surakarta
    - (b) Rekomendasi dari FKUB Kota Surakarta
  - 3) Memulai pembangunan tempat ibadah setelah mendapat IMB dari Walikota / Dinas Tata Kota.

## **B. Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama di Kota Surakarta**

Proses pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta memang dilakukan melalui beberapa tahapan dan memerlukan waktu yang cukup panjang. Kota Surakarta yang terkenal sebagai “Kota Sumbu Pendek” sangat rentan terhadap setiap konflik sosial sehingga Pemerintah Kota berkewajiban selalu menjaga stabilitas keamanan. Stabilitas keamanan dapat diwujudkan dalam menjaga kerukunan umat beragama, untuk itu Pemerintah Kota Surakarta mensosialisasikan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang

Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta. Kendatipun demikian, ternyata masih ditemukan beberapa faktor penghambat dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta. Untuk lebih sistematis dan agar mudah dipahami, maka dikategorikan menjadi tiga aspek yang menjadi penghambat sebagai berikut :

### **1. Aspek Yuridis**

- a) Belum Ada Petunjuk Pelaksanaan Lebih Lanjut dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 yang terdiri dari 6 Bab dan 31 Pasal masih sangat global dan belum ada petunjuk pelaksanaan (juklak) dalam penggunaannya. Adapun dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Belum Ada Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Lebih Lanjut Mengenai Tugas Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

Pasal 12 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai FKUB dan Dewan Penasehat FKUB provinsi dan kabupaten/ kota diatur dengan Peraturan Gubernur. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Jawa Tengah sama sekali tidak memberi kejelasan dan pengaturan lebih lanjut, justru Peraturan Gubernur tersebut hanya mengulang kembali ketentuan yang sudah ada dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam

Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Seharusnya Peraturan Gubernur tersebut memberikan kejelasan teknis operasional tugas Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama di Jawa Tengah.

2) Belum Adanya Pengaturan Mengenai Rekomendasi Departemen Agama dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) tentang Pendirian Rumah Ibadat.

Pendirian rumah ibadat selain harus memenuhi syarat administrasi dan teknis gedung, juga harus memenuhi syarat khusus, yakni daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah minimal 90 orang. Selain harus ada dukungan warga setempat minimal 60 orang, yang disahkan lurah/ kepala desa, dan rekomendasi Kantor Departemen Agama kabupaten/ kota dan FKUB kabupaten/ kota. Yang perlu dicermati sejauh mana kekuatan masing-masing rekomendasi dari Kantor Departemen Agama dan FKUB, ini sangat penting jika ternyata rekomendari keduanya ternyata berbeda.

b) Adanya Hal yang Tidak dijelaskan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 masih banyak mengandung kejanggalan karena ada beberapa hal yang tidak dijelaskan dalam aturan tersebut. Adapun untuk lebih jelasnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

1) Tidak Dijelaskannya Masa Kepengurusan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang dibentuk ternyata tidak ditentukan masa kepengurusannya, dan hal tersebut

juga tidak mendapat pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Jawa Tengah. Demikian juga dalam Keputusan Walikota Surakarta Nomor 450/20/1/2007, FKUB yang dibentuk tidak ditentukan masa berlakunya, sehingga dapat ditafsirkan bahwa masa kepengurusan FKUB berlaku untuk selamanya.

2) Tidak Dijelaskannya Istilah “Warga Setempat” dalam Pendirian Rumah Ibadat.

Syarat khusus pendirian rumah ibadat harus ada dukungan warga setempat minimal 60 orang. “Warga setempat” dalam syarat khusus pendirian rumah ibadat tersebut juga tidak dijelaskan secara rinci. Apabila berbeda kalurahan tetapi satu kecamatan apakah masih dapat dikatakan warga setempat. Kemudian apabila satu kecamatan tetapi masih satu kabupaten atau kota apakah juga masih dapat dikatakan warga setempat.

c) Adanya Perbedaan Pelaksanaan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006 dengan Keputusan Walikota Surakarta Nomor 450/20/1/2007.

Susunan keanggotaan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta berbeda dengan yang ditentukan oleh Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006. Menurut Pasal 5 ayat (4) Peraturan Gubernur Jawa Tengah anggota Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) hanya terdiri dari tiga instansi yaitu :

- 1) Kepala Dinas Kesejahteraan Sosial Kabupaten/ Kota;
- 2) Kepala Informasi dan Komunikasi Kabupaten/ Kota; dan
- 3) Kepala Bagian Sosial Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota;

Sedangkan di Kota Surakarta anggota Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) lebih banyak yaitu terdiri dari lima instansi :

- 1) Kepala DKRPP dan KB Kota Surakarta;
- 2) Kepala Dinas Tata Kota Surakarta;
- 3) Kepala Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Kota Surakarta;
- 4) Kepala Bagian Hukum dan HAM Setda Kota Surakarta; dan
- 5) Kepala Seksi Hubungan Antar Lembaga Kantor Kesbanglinmas Kota Surakarta.

## **2. Aspek Sosiologis**

- a) Masyarakat Belum Melihat dan Memahami Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 secara Menyeluruh.

Kualitas masyarakat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Kota Surakarta pada khususnya belum dapat dikategorikan sebagai tipe masyarakat ideal yang sadar akan pentingnya sebuah peraturan. Dengan demikian sangat wajar apabila hambatan terjadi dari internal masyarakat sendiri, diantaranya kurang inisiatif, tidak terorganisir, dan tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk memahami betapa pentingnya sebuah peraturan yang dimaksudkan menciptakan suasana yang aman sehingga tercipta kestabilan ekonomi yang secara tidak langsung kesejahteraan masyarakat juga akan meningkat.

Masyarakat Kota Surakarta terkenal dengan masyarakat yang reaksional. Apabila ada masalah kecil yang sebenarnya cukup mudah diselesaikan menjadi sulit diselesaikan dan semakin membesar sehingga menimbulkan keresahan. Pemahaman masyarakat Kota Surakarta sendiri mengenai Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 juga sangat rendah. Banyak masyarakat Kota Surakarta yang belum melihat dan memahami Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006

secara menyeluruh bahkan sebagian besar masyarakat Kota Surakarta tidak mengetahui adanya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Banyak masyarakat Kota Surakarta yang belum melihat dan memahami Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 secara menyeluruh sering menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Hal ini dapat dilihat dari beberapa aksi penutupan rumah ibadah yang dicurigai tanpa ijin (ilegal) oleh masyarakat yang mana masyarakat hanya menggunakan aturan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 secara sepotong-sepotong. Sehingga sering menimbulkan permasalahan di dalam masyarakat itu sendiri.

b) Adanya Sebagian Masyarakat yang Sengaja Membuat Rumah Ibadat Tanpa Mengacu Kepada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Kendala pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta salah satunya bersumber kepada pendirian rumah ibadat. Pendirian rumah ibadat tanpa mengacu kepada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 banyak dilakukan oleh agama-agama yang ada. Pendirian rumah ibadat tanpa ijin mempunyai banyak tujuan dan yang paling utama adalah memperoleh pengikut yang banyak dan hal ini tidak disadari merupakan salah satu penyebab dari terjadinya perpecahan dalam masyarakat. Akibat ulah sebagian orang yang mendirikan rumah ibadat tanpa ijin dan prosedur yang ada telah menyebabkan sikap saling curiga antar anggota masyarakat dan pada akhirnya dapat menimbulkan konflik secara terbuka di dalam masyarakat. Banyak cara-cara yang digunakan untuk mendirikan

rumah ibadat tanpa prosedur hingga cara-cara yang tidak baik pun digunakan antara lain :

1) Memanipulasi Tanda Tangan Penduduk Sekitar untuk Memenuhi Syarat “Dukungan Penduduk Setempat” dalam Pendirian Rumah Ibadat.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 telah mengatur syarat-syarat pendirian rumah ibadat dan Departemen Agama Surakarta juga sudah mengeluarkan aturan mengenai prosedur dan mekanisme pendirian rumah ibadat. Salah satu syarat khusus pendirian rumah ibadat adalah dengan dukungan penduduk sekitar sekitar 60 orang. Untuk memenuhi syarat “Dukungan Penduduk Setempat” dalam pendirian rumah ibadat maka ada sebagian oknum masyarakat yang sengaja melakukan pelanggaran yaitu adalah dengan cara memanipulasi tanda tangan penduduk sekitar. Masyarakat diberikan sebuah surat pemberitahuan atau surat persetujuan tetapi isi surat tersebut tidak jelas peruntukannya, kemudian diharuskan tanda tangan. Setelah sekian lama kemudian berdirilah rumah ibadat yang mana persetujuan masyarakat diperlihatkan dari surat persetujuan yang telah ditandatangani oleh masyarakat. Karena masyarakat yang telah bertandatangan tidak merasa menyetujui pendirian rumah ibadat tersebut dan merasa dimanipulasi kemudian melaporkannya kepada pihak yang berwenang. Namun dilapangan kebanyakan masyarakat mengambil tindakan sendiri yaitu dengan penutupan atau penyegelan rumah ibadat tersebut.

2) Prosedur pendirian rumah ibadat bukan melalui prosedur yang telah ditetapkan.

Berdasarkan prosedur dan mekanisme pendirian rumah ibadat maka untuk mendirikan sebuah rumah ibadat harus melalui beberapa tahapan. Persetujuan mengenai berdirinya sebuah tempat

ibadat di Kota Surakarta harus melalui beberapa instansi atau badan antara lain :

- a) Kantor Kalurahan, yaitu untuk mendapatkan surat keterangan dari lurah setempat yang menerangkan bahwa tanah lokasi bangunan tidak sedang dalam sengketa;
- b) Kantor Departemen Agama Surakarta, yaitu untuk mendapatkan rekomendasi dari Kepala Kantor Departemen Agama bagi pendirian rumah ibadat;
- c) FKUB Kota Surakarta, yaitu untuk mendapatkan rekomendasi dari FKUB Kota Surakarta;
- d) Pemerintah Kota Surakarta, yaitu untuk mendapatkan persetujuan atau IMB pendirian rumah ibadat oleh Walikota / Dinas Tata Kota.

Namun dilapangan ada sebagian masyarakat yang hanya menggunakan persetujuan dari RT, RW dan Kalurahan sebagai dasar pendirian rumah ibadat. Dalam mendapatkan persetujuan dari RT, RW dan Kalurahan itupun juga dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan aturan antara lain dengan menyogok, memanipulasi, atau persekongkolan. Ketika hal tersebut diketahui oleh masyarakat maka menimbulkan keresahan dan sikap saling curiga di masyarakat.

c) Adanya Sebagian Masyarakat yang Bertindak Sendiri Dalam Menyelesaikan Permasalahan Pendirian Rumah Ibadat yang Dianggap Tanpa Ijin (Illegal).

Dalam beberapa waktu terakhir ini di Kota Surakarta banyak terjadi penutupan tempat ibadat yang tidak berijin. Penutupan tempat ibadat yang tidak berijin tersebut sebenarnya sebagai akumulasi dari kurangnya pemahaman masyarakat Kota Surakarta atas Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 dan adanya sebagian masyarakat yang



sengaja membuat tempat ibadat tanpa mengacu kepada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Kedua hal tersebut merupakan faktor penyebab terjadinya penutupan tempat ibadat yang oleh masyarakat dianggap ilegal atau tidak berijin. Permasalahan penutupan tempat ibadat ilegal atau tidak berijin juga diakibatkan oleh kurang ketatnya pengawasan terhadap pendirian rumah ibadat. Perbuatan masyarakat sendiri dalam melakukan penutupan atau penyegelan tempat ibadat yang dianggap ilegal tanpa sesuai peraturan juga merupakan perbuatan yang tidak dibenarkan. Namun perbuatan masyarakat tersebut juga dapat digunakan sebagai alat kontrol dan pengawasan terhadap menjamurnya pendirian rumah ibadat tanpa ijin.

### **3. Aspek Teknis**

#### **a) Kurang Efektifnya Pelaksanaan Tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).**

Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam melaksanakan tugasnya terlihat belum optimal. Hal ini disebabkan belum adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis mengenai tugas Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) di lapangan. Hasil dari “Workshop” pada tanggal 28-29 Maret 2007 di Balai Tawang Arum Kompleks Balaikota Surakarta akan dirumuskan sebagai petunjuk pelaksanaan tugas Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) di lapangan. Namun sampai sekarang perumusan hasil “Workshop” tersebut belum selesai sehingga secara tidak langsung telah menghambat kinerja dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan.

### **C. Upaya yang Dijalankan untuk Mengatasi Hambatan dalam Pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama di Kota Surakarta**

**1. Berbagai Upaya yang Dilakukan Pemerintah Kota Surakarta untuk Mengatasi Hambatan dalam Pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama di Kota Surakarta**

Lazimnya dalam suatu manajemen, apabila terdapat suatu permasalahan maka segera dicari solusinya, supaya tidak mengganggu jalannya kinerja pemerintahan. Tak terkecuali pada pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta dilakukan dengan melalui beberapa tahapan, telah ditemukan beberapa faktor penghambatnya. Kendati demikian pihak Pemerintah Kota Surakarta telah mengambil langkah-langkah alternatif sebagai upaya mengatasi hambatan dari aspek yuridis, aspek sosiologis maupun aspek teknis yang muncul. Untuk lebih sistematis dan agar mudah dipahami, maka upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta dikategorikan menjadi tiga aspek sebagai berikut:

**a) Upaya dari Aspek Yuridis**

- 1) Mengusulkan Kepada Kedua Menteri agar Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 Dilampiri dengan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak)

Terhadap masalah bahwa belum ada petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat, maka Pemerintah Kota Surakarta mempunyai langkah inisiatif dan kreatif sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Pemerintah Kota Surakarta melalui Gubernur Jawa Tengah telah mengusulkan atau memberikan masukan kepada kedua Menteri agar Peraturan

Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 dilampiri dengan petunjuk pelaksanaan.

Usulan atau masukan dari Pemerintah Kota Surakarta tersebut sudah mendapatkan 2 penjelasan dari kedua kementerian berupa penjelasan dari pasal 14 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 yang mengatur secara teknis mengenai pendirian rumah ibadat. Penjelasan tersebut salah satunya adalah pengertian dari “masyarakat setempat” yaitu masyarakat yang tinggal disekitar rumah ibadat yang akan didirikan. Jadi dalam pasal 14 ayat 2 huruf b yang dimaksud dengan persetujuan masyarakat setempat dalam pendirian rumah ibadat adalah persetujuan dari masyarakat yang tinggal disekitar rumah ibadat yang akan didirikan.

2) Merumuskan Hasil “Workshop” untuk Menentukan Petunjuk Pelaksanaan dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Belum adanya petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 sangat menghambat upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta. Terutama belum adanya petunjuk pelaksanaan tugas Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasihat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) secara detail. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah segera merumuskan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Setelah diadakannya Workshop “Pemahaman dan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006” pada tanggal 28-29 maret 2007 bertempat di Balai Tawang Arum Kompleks Balaikota

Surakarta, maka Pemerintah Kota Surakarta bersama-sama Kantor Departemen Agama Surakarta dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) serta dibantu oleh Universitas Sebelas Maret Surakarta telah merumuskan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

Hasil perumusan dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 nantinya diharapkan dapat menjadi sebuah petunjuk pelaksanaan tugas, terutama petunjuk pelaksanaan tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasihat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

**b) Upaya dari Aspek Sosiologis**

**1) Melakukan Sosialisasi Terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 Secara Lebih Intesif.**

Upaya untuk mengatasi permasalahan ketidakpahaman dan ketidaktahuan masyarakat akan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, maka Pemerintah Kota Surakarta bersama-sama Departemen Agama dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) terus melakukan sosialisasi dan pemahaman dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Sosialisasi dan pemahaman yang dilakukan antara lain :

**a) Oleh Pemerintah Kota Surakarta**

Dalam melakukan sosialisasi dan pemahaman akan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, Pemerintah Kota Surakarta menggunakan struktur birokrasi pemerintahannya

yaitu melalui camat dan lurah. Setelah dibina dan diberikan pengarahan oleh Walikota Surakarta, maka seluruh camat dan lurah yang ada di wilayah Kota Surakarta wajib mensosialisasikan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 kepada masyarakat di wilayah tugasnya.

b) Oleh Kantor Departemen Agama Surakarta

Kantor Departemen Agama Surakarta dalam melakukan sosialisasi dan pemahaman akan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 menggunakan berbagai cara antara lain :

- 1) Sosialisasi melalui pertemuan-pertemuan agama dan kegiatan-kegiatan yang melibatkan banyak orang seperti pengajian, kebaktian, pertemuan P2A dan kegiatan keagamaan yang lain.
- 2) Sosialisasi melalui ta'mir masjid atau pengelola rumah ibadat yang lain yang mana ta'mir masjid atau pengelola rumah ibadat tersebut kemudian dapat mensosialisasikan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 kepada jama'ahnya.

c) Oleh Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta

Upaya yang dilakukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta dalam mensosialisasikan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 adalah dengan menyelenggarakan workshop dan mengundang seluruh perwakilan unsur agama, pimpinan ormas dan lembaga yang berkaitan dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun

2006 sehingga hasil dari workshop dapat disosialisasikan kepada jama'ah atau pengikutnya.

2) Penindakan Terhadap Masyarakat yang Sengaja Mendirikan Rumah Ibadat Tanpa Ijin dan Masyarakat Yang Melakukan Penutupan Rumah Ibadat Tanpa Prosedur

Upaya yang ditempuh Pemerintah Kota Surakarta dalam menindak masyarakat yang sengaja mendirikan rumah ibadat tanpa ijin dan masyarakat yang melakukan penutupan tempat ibadat tanpa prosedur belum cukup optimal. Namun Pemerintah Kota Surakarta bersama-sama Kantor Departemen Agama Surakarta serta Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta telah melakukan upaya untuk meminimalisasi masyarakat yang sengaja mendirikan rumah ibadat tanpa ijin dan masyarakat yang melakukan penutupan rumah ibadat tanpa prosedur antara lain :

- a) Melakukan teguran terhadap lembaga unsur agama yang mendirikan rumah ibadat tanpa ijin dan memberikan pengarahan serta pemahaman mengenai pendirian rumah ibadat.
- b) Melakukan sosialisasi dan pemahaman yang baik kepada masyarakat yang melakukan penutupan rumah ibadat tanpa prosedur. Menjelaskan bahwa penutupan rumah ibadat merupakan kewenangan Walikota Surakarta selaku Kepala Daerah setelah mendapatkan rekomendasi dari Kepala Kantor Departemen Agama Surakarta dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta. Namun upaya sosialisasi dan pemahaman tersebut sering gagal karena jumlah masa yang banyak.
- c) Melalui proses hukum yaitu dengan melimpahkan permasalahan kepada pihak Kepolisian.

**c) Upaya dari Aspek Teknis**

Upaya pengefektifan tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta sudah dilakukan yaitu dengan mempercepat perumusan hasil workshop pada tanggal 28-29 Maret 2007 menjadi petunjuk pelaksanaan (juklak) tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta. Walaupun belum mempunyai petunjuk pelaksanaan tugas, ada beberapa tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) sebagaimana disebutkan oleh Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 yang telah dijalankan oleh Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta antara lain melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat, menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat, dan melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat melalui workshop yang dilaksanakan pada tanggal 28-29 Maret 2007 di Balai Tawang Arum Kompleks Balaikota Surakarta.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan perumusan masalah dan sesuai dengan uraian pembahasan hasil penelitian, maka kesimpulannya sebagai berikut:

1. Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam pemeliharaan kerukunan nasional dilaksanakan dalam bentuk pemeliharaan kerukunan umat beragama yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku utamanya Peraturan Bersama Menteri Agama dan

Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Ada 3 langkah yang sudah dilaksanakan Pemerintah Kota Surakarta dalam usaha pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta (1) Pembentukan FORKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) sebelum dikeluarkannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006; (2) Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta; (3) Pemahaman dan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006.

2. Faktor penghambat dalam proses pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta terdiri dari tiga aspek. *Pertama*, aspek yuridis meliputi belum ada petunjuk pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, adanya hal yang tidak dijelaskan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, dan adanya perbedaan pelaksanaan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 108 Tahun 2006 dengan Keputusan Walikota Surakarta Nomor 450/20/1/2007. *Kedua*, aspek sosiologis terdiri dari ketidakpahaman masyarakat terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, adanya sebagian masyarakat yang sengaja membuat rumah ibadat tanpa mengacu kepada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006, dan adanya sebagian masyarakat yang bertindak sendiri dalam menyelesaikan permasalahan pendirian rumah ibadat yang dianggap tanpa ijin atau ilegal. *Ketiga*, aspek teknis yakni kurang efektifnya pelaksanaan tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).
3. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta dalam pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Kota Surakarta sesuai dengan permasalahan yang ada. Upaya dari aspek yuridis meliputi mengusulkan



kepada kedua Menteri agar Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 dilampiri dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan merumuskan hasil “Workshop” untuk menentukan petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006. Upaya dari aspek sosiologis terdiri dari melakukan sosialisasi terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 secara lebih intensif dan penindakan terhadap masyarakat yang sengaja mendirikan rumah ibadat tanpa izin (ilegal) dan masyarakat yang melakukan penutupan rumah ibadat tanpa prosedur. Adapun upaya dari aspek teknis yakni mempercepat perumusan hasil workshop pada tanggal 28-29 Maret 2007 menjadi petunjuk pelaksanaan tugas dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta.

## **B. Saran**

1. Berdasarkan kesimpulan poin pertama maka, sebaiknya Pemerintah Kota Surakarta dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama ke depan lebih mengefektifkan pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 karena sebagaimana amanat dari pasal 22 huruf a Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 bahwa dalam rangka pemeliharaan kerukunan nasional maka salah satunya dapat diwujudkan dengan memelihara kerukunan umat beragama.
2. Pemerintah Kota Surakarta harus segera mempercepat perumusan hasil workshop tanggal 28-29 Maret 2007 menjadi sebuah petunjuk pelaksanaan tugas bagi Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dapat segera bekerja.
3. Kerukunan umat beragama yang bersumber dari tingkah laku atau pola perilaku masyarakat dalam pengelolaannya tidak sepenuhnya dapat

menggunakan pendekatan peraturan atau legalistik. Bahwa dibutuhkan peran serta dan partisipasi masyarakat untuk dapat mewujudkan kerukunan umat beragama.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- HB. Sutopo. 1998. *Pengantar Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar Teori dan Praktis*. Surakarta : Pusat Penelitian Surakarta.
- Isharyanto. 2007. *Makalah disampaikan dalam Workshop “Pemahaman dan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006*. Surakarta.
- Lexy J. Meleong. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Libertus Jehani. 2006. *Tanya Jawab tentang SKB 2 Menteri*. Tangerang : Visimedia.
- Muh. Mahfud MD. 2000. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta : Rineke Cipta.
- Muh. Jamin SH, Mhum. 2007. *Makalah disampaikan dalam Workshop “Pemahaman dan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006*. Surakarta.
- Philipus M. Hadjon. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah mada University Press.

Sabili edisi 5. 2005. *Kasus gereja ilegal sanksi untuk penyebar fitnah*. Jakarta : Sabili.

Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Yogyakarta : Liberty

Soerjono Soekanto. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.

Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia Press.

ST Sunardi. 2004. *“Kerukunan Umat Beragama”*. Asasi, edisi vol 01, Agustus. halaman 10.

Winarno Surakhmad. 1998. *Pengantar Penelitian ilmiah Dasar dan Tehnik*. Bandung : Tarsito.

#### **Internet**

Sambutan Menteri Agama RI pada Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 atau Nomor 8 Tahun 2006. [www.depag.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail\\_dari\\_menteri&id=41](http://www.depag.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail_dari_menteri&id=41). (Diakses tanggal 10 April 2007).

Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Pembukaan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri, 2006. [www.depdagri.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail\\_dari\\_menteri&id=42](http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=DariMenteri&op=detail_dari_menteri&id=42). (Diakses tanggal 10 April 2007)

<http://www.depdagri.go.id> (Diakses tanggal 10 April 2007)

<http://www.depag.go.id> (Diakses tanggal 10 April 2007)

<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=25609> (Diakses tanggal 10 April 2007)

<http://www.kompas.com> (Diakses tanggal 10 April 2007)

#### **Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri  
Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 tentang  
Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala  
Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama,  
Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan  
Pendirian Rumah Ibadat.

# LAMPIRAN

